N° 187

SÉNAT

REUNION DE PLEIN DROIT DU PARLEMENT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 16 DE LA CONSTITUTION
ET
2e SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mai 1961.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), *sur le projet de loi,* ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *relatif à l'organisation de la* **Région de Paris,**

Par M. Jacques MASTEAU,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Alex Roubert, *président ;* Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, *vice-présidents ;* Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, *secrétaires ;* Marcel Pellenc, *rapporteur général ;* André Armengaud, Fernand Auberger, Edouard Bonnefous, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Max Monichon, René Montaldo, Geoffroy de Montalembert, Eugène Motte, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1re législ.) : **989, 1040, 1052, 1055** et in-8° **246.**

Sénat : 145, 173 et **181** (1960-1961).

Mesdames, Messieurs,

Au cours de sa séance du 3 mai 1961, la Commission des Finances a étudié le projet de loi relatif à l'organisation du district de la région de Paris dont elle était saisie pour avis.

Bien qu'ayant fait surtout porter son examen sur les dispositions financières de ce texte, elle n'en a pas moins formulé un certain nombre d'observations de caractère général que votre Rapporteur doit vous présenter après avoir rappelé, brièvement, l'économie du projet qui nous est soumis.

I. — L'ECONOMIE GENERALE DU PROJET

A. — Historique.

Notre collègue M. Fosset, dans le rapport très documenté qu'il a présenté au nom de la Commission des Lois, a rappelé la chronologie des textes antérieurs au dépôt du présent projet de loi.

Notons simplement que l'ordonnance n° 59-272 du 4 février 1959 avait créé le « district de Paris » ; mais ce texte ne fut pas appliqué parce que les élus de la région parisienne — qui protestaient notamment contre l'article 5 de l'ordonnance — ont refusé de désigner leurs représentants au Conseil du district.

Le 12 mai 1960, le Sénat avait alors pris l'initiative de modifier sur divers points l'ordonnance du 4 février 1959.

Le Gouvernement, de son côté, déposa le 11 juillet 1960 un projet de loi modificatif n° 757, complété par une lettre rectificative n° 869 en date du 4 octobre 1960 ; mais ces textes furent eux-mêmes remplacés par le présent projet.

B. — Objet du projet.

Ce texte, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée Nationale, a pour objet de créer, pour la région parisienne, un établissement public doté de l'autonomie financière — appelé « District de la région de Paris » — et chargé :

1° De *l'étude* de certains problèmes d'aménagement, d'équipement ou d'organisation de services publics communs ;

2° d'*apporter* aux collectivités ou organismes intéressés, dans la limite des ressources qui lui sont affectées, *un concours financier* sous forme soit de subventions, soit d'aide pour le placement d'emprunts, soit de prise en charge de travaux d'intérêt régional ;

3° de *conclure des conventions* avec les collectivités locales (même avec celles extérieures au district) en vue de l'étude de projets communs, de leur réalisation et, éventuellement, de la gestion des services publics.

Dans l'immédiat, le Gouvernement a prévu un premier programme triennal d'équipement pour les années 1960, 1961 et 1962 s'élevant à 5.500 millions de nouveaux francs, dont 4.350 millions de nouveaux francs devant être effectivement payés jusqu'à la fin de l'année 1962.

Ce programme triennal est récapitulé dans le tableau ci-après :

Programme triennal.

DESIGNATION	COUT TOTAL des opérations à engager en 1960-1961-1962.	PART incombant aux collectivités, établissements publics et sociétés d'économie mixte.
	(En millions de nouveaux francs.)	
Grands ensembles d'habitations (infrastructure et équipement)	316,6	78,3
Rénovation urbaine et centres de relogement	300,6	226,1
Espaces verts et cimetières	81,3	74,4
Autoroutes	561	»
Boulevards périphériques et amélioration de la circulation dans Paris	516	384
Travaux routiers à l'extérieur de Paris	331	157
Reconstruction de ponts vétustes	168	72,8
Stationnement	89	89
Transports en commun	669,3	669,3
Alimentation en eau et lutte contre les inondations	509,8	441,8
Assainissement et nettoiement	342	314,2
Bâtiments publics	37,2	34
Abattoirs et marchés	170	170
Etablissements d'enseignement	1.005	99
Equipement sportif	150	95
Beaux-Arts	14,7	9,7
Hôpitaux et hospices	194,4	113,8
Lutte contre le cancer, équipement social, etc.	44,1	26,5
Total général	5.500	3.054,9

C. — **Financement.**

Ces paiements, selon les prévisions gouvernementales, doivent s'échelonner ainsi qu'il suit :

— 1960 : 890 millions de NF.

— 1961 : 1.325 — —

— 1962 : 1.820 — —

Ainsi, par rapport à l'année 1960 — considérée comme année de référence — la dépense supplémentaire serait de :

— 435 millions de NF en 1961.

— 930 — — en 1962.

En d'autres termes, l'objet essentiel du projet est de doubler, dès 1962, le volume des travaux d'équipement effectivement réalisés en 1960.

Dans son projet initial n° 757 du mois de juillet 1960, le Gouvernement avait envisagé de financer ces dépenses supplémentaires à raison de :

— un tiers par des subventions de l'Etat ;

— un tiers par des emprunts locaux ;

— un tiers par des impositions nouvelles dont le montant devait ainsi atteindre 150 millions de nouveaux francs en 1961 et 300 millions de nouveaux francs en 1962.

Dans le présent projet, le Gouvernement avait diminué le montant de ces impositions nouvelles en le ramenant à 110 millions de nouveaux francs en 1961 et 220 millions de nouveaux francs en 1962. Il doit compenser cette perte de recettes par une augmentation des dotations budgétaires et un recours accru à l'emprunt.

En séance publique, le Gouvernement a également accepté de supprimer tout effort fiscal en 1961.

Le problème qui se pose est donc de savoir comment seront financés les 220 millions de nouveaux francs nécessaires en 1962, étant entendu que le recouvrement des impositions ainsi créées sera poursuivi au cours des années postérieures pour financer les programmes de travaux réalisés à partir de 1963.

Dans le projet *gouvernemental*, ces 220 millions de nouveaux francs provenaient :

— pour 200 millions de nouveaux francs, du produit d'une *taxe spéciale d'équipement* frappant les contribuables assujettis aux taxes foncières (bâti et non bâti), à la taxe d'habitation et à la patente ;

— pour 20 millions de nouveaux francs, du produit d'une *taxe sur les fournitures d'eau* dont le taux moyen aurait été de 0,04 NF par mètre cube.

L'Assemblée Nationale apporta à ce texte deux modifications :

— d'une part, elle supprima la taxe sur les fournitures d'eau, en accord d'ailleurs avec le Gouvernement ;

— d'autre part, elle remplaça la taxe spéciale d'équipement par une « super-patente » frappant les industriels et dont le produit devait s'élever à 220 millions de nouveaux francs, soit la totalité des dépenses à financer.

La *Commission des Lois du Sénat* propose :

— de maintenir la suppression de la taxe sur les fournitures d'eau ;

— de rétablir la taxe spéciale d'équipement.

D. — **Examen des deux moyens de financement.**

1° — Le texte de l'Assemblée Nationale

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale institue, ainsi que nous venons de le dire, une « super-patente », c'est-à-dire une contribution additionnelle à la patente payée par les industriels. Le montant global de cette contribution — qui serait un impôt de répartition — serait réparti entre les communes et, à l'intérieur de chaque commune, proportionnellement aux bases d'imposition.

Selon les renseignements recueillis auprès du Ministère des Finances, cettre contribution serait payée par quelque 55.000 entreprises dont la patente, en moyenne, serait majorée de plus de 80 % ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

Produit de la patente et de la contribution d'équipement.

COLLECTIVITES	PATENTE				CONTRIBUTION D'EQUIPEMENT	
	Ensemble de la contribution.		Entreprises industrielles.		Bases d'imposition.	Produit (en 1962).
	Bases d'imposition.	Produit (rôles de 1959).	Bases d'imposition.	Produit (rôles de 1959) (1).		
	(Millions de nouveaux francs.)				(Pourcentage.)	(Millions de nouveaux francs.)
Paris	209,7	173,5	100,7	83,2	54	118,8
Autres communes de la Seine	97,4	202,6	68,2	141,8	36,6	80,5
Communes de Seine-et-Oise	28,7	57	14,4	28,6	7,7	16,9
Communes de Seine-et-Marne	7,5	11,5	3	4,6	1,7	3,8
Totaux	343,3	444,4	186,3	241,1	100	220

(1) Evaluation.

Les pourcentages d'augmentation seraient d'ailleurs très variables selon les communes, et notamment entre Paris et les autres communes de la Seine ; mais pour Paris, par exemple, le montant des patentes serait plus que doublé.

2° Le texte de la Commission des Lois du Sénat

En proposant de revenir au texte du Gouvernement, la Commission des Lois du Sénat tend à répartir la charge du nouvel impôt entre tous les contribuables déjà assujettis :

— à la contribution foncière pour les propriétés non bâties ;

— à la contribution foncière pour les propriétés bâties ;

— à la taxe d'habitation (ou contribution mobilière) ;

— à la patente.

Le nombre des redevables serait ainsi de l'ordre de *2 millions*.

Le tableau ci-après donne un aperçu de la majoration moyenne que devraient supporter les contribuables du district par rapport aux sommes qu'ils ont payées en 1960 au titre des seules impositions départementales et communales.

REPARTITION DU MONTANT DE LA TAXE SPECIALE D'EQUIPEMENT
entre les différentes communes du district au prorata des principaux fictifs communaux.

VILLES OU GROUPES DE COMMUNES	PRINCIPAUX fictifs des contributions réunies (rôles de 1960).	POURCENTAGE de la colonne 2 par rapport au principal fictif total du district.	CONTINGENT de la taxe spéciale d'équipement à assigner aux villes ou groupes de communes.	PRODUIT NET total des impositions départementales et communales (a).	POURCENTAGES moyens de majoration des impositions locales.
	(Nouveaux francs.)		(Nouveaux francs.)	(Nouveaux francs.)	
1° Ville de Paris	2.089.829,53	54,025	118.855.000	262.925.633	45,20
2° Ville de Boulogne-sur-Seine	71.035,34	1,837	4.041.400	12.885.527	31,36
3° Autres communes de la Seine	932.272,86	24,100	53.020.000	318.386.103	16,65
4° Ville de Versailles	23.597,11	0,610	1.342.000	4.777.535	28,09
5° Autres communes de Seine-et-Oise	624.756,46	16,150	35.530.000	133.245.561	26,66
6° Ville de Melun	7.542,10	0,195	429.000	1.601.640	26,78
7° Autres communes de Seine-et-Marne	119.263,26	3,083	6.782.600	38.212.976	17,75
8° Ensemble du district	3.868.296,66		220.000.000	772.034.975	28,50

(a) Abstraction faite des centimes accessoires perçus au profit de l'Etat.

Il fait ressortir, pour un produit global de 772 millions de nouveaux francs, une majoration moyenne de 28,5 %. Mais, bien entendu, la majoration sera d'autant plus sensible que le nombre des centimes est plus faible.

Il faut par ailleurs souligner que si l'on tient compte des centimes accessoires perçus au profit de l'Etat — et par conséquent de toutes les impositions effectivement payées — le produit global de référence passe de 772 millions de nouveaux francs à quelque 1.000 millions de nouveaux francs, ce qui donne une majoration effective moyenne de 22 %.

Il faut enfin noter que la charge de 220 millions de nouveaux francs doit, pour l'ensemble du district, se répartir de la manière suivante entre les différentes catégories de contribuables :

Répartition en pourcentage des principaux fictifs des anciennes contributions directes dans le district de Paris.

(Rôles de 1959.)

CONTRIBUTIONS	PARIS	COMMUNES suburbaines de la Seine.	SEINE-ET-OISE	SEINE-ET-MARNE	TOTAL
	%	%	%	%	%
Contribution foncière des propriétés bâties	8,65	4,71	2,91	0,97	17,26
Contribution foncière des propriétés non bâties	0,04	0,11	0,48	0,55	1,19
Contribution mobilière	11,83	5,41	4,41	0,82	22,48
Contribution des patentes	36,95	16,83	4,24	1,03	59,07
Ensemble	57,47	27,08	12,06	3,39	100

II. — LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Après une très large discussion, votre Commission des Finances a formulé un certain nombre d'observations concernant tant le principe même du projet qui lui était soumis que les moyens de financement.

A. — Observations de caractère général.

Les observations de caractère général ont trait à l'autonomie des collectivités locales, à la politique de décentralisation et d'aménagement du territoire et au financement des équipements locaux.

1° L'autonomie des collectivités locales

Plusieurs membres de la Commission, notamment *MM. Bonnefous, Descours Desacres, Louvel* et *Marrane,* ont souligné que ce projet portait atteinte à l'autonomie des collectivités locales puisque, d'une part, il crée, au-dessus d'elles, un organisme nouveau géré par un délégué général nommé par décret, et que, d'autre part, il institue un impôt nouveau dont le montant et les modalités de répartition sont imposés à toutes les municipalités, y compris dans les communes dont les habitants ne doivent tirer aucun profit direct des travaux envisagés.

Il constitue également un précédent dangereux qui, s'il devait s'étendre dans l'avenir à de grandes agglomérations de province, risquerait de détruire les structures administratives traditionnelles.

C'est ce souci du respect de l'autonomie des collectivités locales qui a conduit votre Commission des Finances, sur la proposition de *M. Louvel,* à déposer un amendement qui tend à modifier les dispositions de l'article 2 du projet de loi relatives à la prise en charge d'office, par le district, mais avec l'accord de la majorité des collectivités intéressées, de travaux d'intérêt régional.

2° La politique de décentralisation et d'aménagement du territoire

De nombreux membres de la Commission, notamment *MM. Bonnefous, Brunhes, Louvel, Portmann* et le Rapporteur général, *M. Pellenc,* ont estimé que le présent projet allait à l'encontre de la politique de décentralisation préconisée par ailleurs par le Gouvernement.

Plusieurs d'entre eux ont indiqué qu'une mesure fragmentaire est toujours dangereuse lorsqu'elle ne s'inscrit pas dans un programme d'ensemble. Ils considèrent donc que, préalablement au vote des dispositions soumises à notre Assemblée, le Gouvernement aurait dû définir un plan général d'aménagement du territoire.

3° Le financement des équipements locaux

Sans méconnaître la nécessité des travaux d'équipement qui doivent être réalisés dans la région parisienne, plusieurs commissaires, dont *MM. Bousch, Coudé du Foresto* et *votre Rapporteur,* ont indiqué que le même phénomène de concentration se produisait actuellement autour de certaines villes de province. Il serait donc légitime que, par analogie avec l'effort financier fait par l'Etat au titre de la région parisienne, les crédits de subventions pour les investissements communaux soient augmentés et portés à un montant correspondant aux besoins réels des collectivités locales, qu'il s'agisse des cités importantes ou des petites communes.

M. Bonnefous a insisté sur l'intérêt qu'il y aurait à créer une caisse d'équipement — dont votre Commission des Finances a souvent souligné la nécessité — qui pourrait apporter aux départements et aux communes le concours financier qui leur permettrait de réaliser tous les travaux indispensables.

M. Motte et *votre Rapporteur* ont enfin précisé qu'il aurait été préférable que le Parlement fût saisi d'un projet de loi concernant non pas seulement la seule région parisienne, mais l'ensemble des travaux d'urbanisme que doivent effectuer les collectivités locales.

B. — **Observations relatives au financement.**

Dans sa majorité, votre Commission des Finances a estimé que le mode de financement prévu par le Gouvernement et repris par la Commission des Lois du Sénat était moins critiquable que celui adopté par l'Assemblée Nationale.

Elle s'est félicitée, par ailleurs, que la Commission des Lois ait proposé que le montant maximum de la taxe spéciale d'équipement soit fixé, chaque année, dans la loi de finances.

Toutefois, certains membres de la Commission ont appelé son attention sur les conséquences de ce texte en ce qui concerne la répartition des charges.

M. Soufflet, appuyé par *M. Lachèvre,* a fait remarquer que le texte proposé par le Gouvernement aboutissait, par rapport au texte de l'Assemblée Nationale, à transférer une partie de l'impôt des communes suburbaines de la Seine aux communes des départements de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous :

Répartition des charges entre les communes.

COMMUNES	TEXTE de l'Assemblée Nationale.	TEXTE du Gouvernement.
	(En millions de nouveaux francs.)	
Paris	118,8	118,9
Autres communes de la Seine	80,5	57
Communes de Seine-et-Oise	16,9	36,9
Communes de Seine-et-Marne	3,8	7,2
Totaux	220	220

M. Lachèvre, de son côté, a souligné que les modalités de financement ainsi prévues aboutissaient à faire supporter la dépense supplémentaire d'équipement pour un tiers seulement par l'Etat et pour deux tiers par les collectivités locales, puisque celles-ci devront également prendre en charge le remboursement des emprunts.

*
* *

En définitive, votre Commission des Finances, tout en se montrant très ferme sur les observations qui précèdent et qui sont fondamentales à ses yeux, a considéré qu'elle ne devait pas s'opposer à la mise en œuvre d'un projet qui pourrait permettre la réalisation de travaux dans la région parisienne.

C'est dans ces conditions que votre Commission des Finances, sous réserve de l'adoption de l'amendement qu'elle a déposé, donne un avis favorable au texte qui nous est soumis, modifié tel que le propose la Commission des Lois.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Art. 2.

Amendement : Rédiger ainsi qu'il suit le dernier alinéa de cet article :

Avec l'accord de la majorité des collectivités intéressées, les travaux d'intérêt régional pourront être pris en charge par le district, après autorisation par décret en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.